

REGOLAMENTI PARLAMENTARI E TRASFORMAZIONE DELLA COSTITUZIONE NEL SUPERAMENTO DEL BICAMERALISMO PARITARIO

di Gian Luca Conti*

SOMMARIO: 1. Premessa: regolamenti parlamentari e riforma della Costituzione, l'avanguardia inerte e l'inerzia avanguardista. - 2. La riforma costituzionale può effettivamente superare il bicameralismo paritario senza il concorso dei regolamenti parlamentari? - Regolamenti parlamentari e superamento del bicameralismo paritario: la composizione delle Camere. - 4. Regolamenti parlamentari e superamento del bicameralismo paritario: i diritti delle minoranze e lo statuto delle opposizioni. - 5. Regolamenti parlamentari e superamento del bicameralismo paritario: le accelerazioni nel procedimento legislativo. - 6. Conclusioni.

The constitutional law approved the second time for the first deliberation on Oct 13th, 2015 by the Italian Senate faces the principle that each branch of the Parliament must comply only with the rules approved by the same branch.

Parliamentary rules are, often, the forefront of the change for the parliament institutions but, at the same time, when the Constitution changes, parliamentary rules cannot change and obstacle the constitutional reform through the force of inaction.

The article intends to investigate how parliamentary rules can influence the fundamental reform which mr. Renzi and mrs. Boschi wanted, not to predict if they shall obstacle or favorite the aims of the reform, but only to fix the areas of the reform which shall be most influenced by the change or the lack of change of the parliamentary rules.

In the constitutional history of Italy, most of the times, a constitutional reform is accompanied by the inaction of the Parliament in the implementation of the parliamentary rules while, when a constitutional reform fails, the Parliament could change his rules so to mitigate the consequences of the failure to reform the Constitution.

The question is how parliamentary rules can contribute to the aim of closing the deficit of bicameralism.

The contribution of parliamentary rules to move away from the perfect bicameralism is a key point in facing the following issues:

(i) regarding the composition of the Senate: it is clear that the new Senate shall be composed by a number of senators not proportional with the population resident in each region. Each region designates not less than two senators but five regions and two provinces would not designate two senators referring their population. So senators do not represent the nation or the citizens but represent the institution which designated them. Parliamentary rules consequently shall regulate (or not regulate) parliamentary groups - in the Senate - as non-political groups;

(ii) regarding the composition of the Senate: if parliamentary groups are non-political groups, Parliamentary rules shall regulate (or not regulate) standing committees on that ground and maybe standing committees shall not have a political role in the life of the Senate;

(iii) regarding the parliamentary powers of inquiry, the Senate shall investigate only the matters of local interest and parliamentary rules shall shape the composition of the inquiry committee so to make it representative of each local institution;

(iv) the provision to protect minorities in the parliamentary rules faces the provision to establish a status of political opposition. In the Senate, parliamentary rules shall define the minorities' rights as non-political opposition rights;

(v) parliamentary rules shall play a key role in shaping legislative function.

Last but not least, the constitutional reform regulates the Senate in the legislative function analytically, but it is very short and condensed with regard to the other functions. Parliamentary rules can close the gap between the prevision of these functions and the ability to exercise them?

* Professore di Istituzioni di Diritto pubblico, docente di diritto parlamentare, Università di Pisa.

1. Premessa: regolamenti parlamentari e riforma della Costituzione, l'avanguardia inerte e l'inerzia avanguardista

Gli esiti della riforma della Costituzione approvata dal Senato della Repubblica in sede di prima deliberazione, per la seconda volta, il 13 ottobre 2015 sono destinati a trovare un condizionamento nel dialogo con l'autonomia normativa di entrambe le Camere.

I regolamenti parlamentari costituiscono spesso l'avanguardia del diritto costituzionale perché rivelano e svelano le modifiche del tessuto costituzionale ancor prima che le stesse si manifestino in una revisione formale della Costituzione¹.

I regolamenti parlamentari sono anche lo spazio di una continua sperimentazione² con cui l'autonomia delle Camere assesta le regole della sintesi politica nel suo divenire impedendo che si manifesti la necessità di modifiche formali del tessuto costituzionale.

I regolamenti parlamentari possono però registrare il ritardo della classe politica rispetto a una decisione che si manifesta a livello costituzionale in anticipo sui tempi naturali del Parlamento, evidenziando una sorta di inerzia regolamentare, in cui i regolamenti stentano ad adeguare le proprie disposizioni alle novità costituzionali e le novità costituzionali si trasformano in norme attraverso la lente deformante del testo regolamentare previgente.

È possibile generalizzare le due alternative osservando che in tempi di stabilità costituzionale i regolamenti tendono a essere il luogo in cui si manifesta la fluidità della forma di governo³, mentre quando si riesce a trovare l'accordo per una vasta modifica della Costituzione formale, questo accordo è possibile in virtù di una forza storica e politica che travalica l'autorevole moderazione delle Camere.

Con tutta la prudenza di ogni generalizzazione, l'ipotesi a fondamento delle osservazioni che seguono è che di solito il Parlamento reagisca con la propria inerzia ai cambiamenti formali della Costituzione, consentendone un lento assestamento attraverso il loro innesto nelle technicalità che caratterizzavano il regime preesistente, mentre quando il cambiamento formale manca è lo stesso Parlamento che lo anticipa e lo sperimenta sia nelle sue prassi che nel loro consolidamento normativo.

Nella storia costituzionale italiana, modifiche costituzionali e modifiche regolamentari sono, perciò, spesso state asincrone e il loro rapporto è stato spesso segnato dal dia-

¹ N. LUPO e E. GIANFRANCESCO, *Introduzione*, in *I regolamenti parlamentari nei momenti di svolta della storia costituzionale italiana*, in *Giorn. Storia Cost.* 1/2008.

² R. DICKMANN, *Profili di continuità costituzionale nell'esperienza parlamentare italiana*, in *Federalismi.it*, 21/2011.

³ L. CIAURRO, *Verso una nuova codificazione delle regole parlamentari*, in *Oss. Fonti*, anno II, n. 1, che riferisce dell'opinione espressa da Lippolis nel corso della tavola rotonda: "la forma di Governo parlamentare delineata dalla Costituzione ha il carattere della fluidità", e su di essa influiscono "il concreto atteggiarsi delle relazioni tra gli attori politici (in primo luogo i partiti), la legislazione elettorale e, non ultimi, i Regolamenti parlamentari", che rappresentano una sorta di "camera di compensazione tra mutamenti della Costituzione materiale e la disciplina costituzionale della forma di Governo".

logo fra l'inerzia regolamentare del Parlamento nei confronti delle novità costituzionali e la capacità di iniziativa regolamentare nei tempi di eccessiva stabilità costituzionale.

Lo sono state nel 1848, quando la Camera dei Deputati si è data un regolamento che era stato compilato dal governo presieduto da Cesare Balbo, sul modello di quello francese del 1839 (la stessa espressione Camera dei Deputati, d'altra parte, era ripresa dalla *Charte Orleanista* del 1830)⁴, che ha resistito per quindici anni prima di trovare una modifica organica.

Anche la riforma Bonghi del 1888 segue dopo sei anni la riforma del sistema elettorale del 1882 adeguando gli istituti del diritto parlamentare alle modificazioni intervenute nel sistema che avevano ampliato la capacità di rappresentanza della Camera, estendendo il diritto di voto a coloro che avevano compiuto ventuno anni e sapessero leggere e scrivere oppure pagavano una certa somma di imposta diretta ed eliminando i collegi uninominali per il voto di lista⁵.

La riforma del 1920, che ha sostituito con il sistema delle Commissioni permanenti e dei gruppi parlamentari il sistema degli uffici, ha fatto seguito alle riforme elettorali del 15 agosto 1919⁶, determinando la trasformazione del governo di gabinetto e dell'intero regime parlamentare, indispensabile nonostante in suoi difetti, come ebbe a dire Ambrosini con involontaria ironia storica.

L'Assemblea costituente è ripartita esattamente dai regolamenti parlamentari nel testo 1920 – 1922⁷, che successivamente ha governato la Camera dei deputati e, con le modifiche introdotte in sede di sua rielaborazione⁸, il Senato sino al 1971, saldando le

⁴ La prima seduta del Parlamento Subalpino si tenne l'8 maggio 1848. In occasione di questa seduta, il Presidente provvisorio invitò la Camera a esaminare il regolamento predisposto dal governo e a deliberare se intendesse adottarlo provvisoriamente. Santa Rosa propose di adottarlo senza discussione rimandando a un secondo tempo la nomina di una commissione in grado di farne un accurato esame e di suggerire eventuali modifiche. La proposta fu approvata: *Atti del Parlamento Subalpino. I Legislatura, Discussioni, vol. I, tornata 8 maggio 1848*.

⁵ Vedi L. LACCHÈ, *La lotta per il regolamento: libertà politiche, forma di governo e ostruzionismo parlamentare. Dalle riforme Bonghi al regolamento Villa del 1900*, in *I regolamenti parlamentari nei momenti di svolta della storia costituzionale italiana*, cit.

⁶ E. GIANFRANCESCO, *Uffici e commissioni nel periodo parlamentare del periodo statutario*, in www.amministrazioneincammino.it, 2013, 1-8. Su questa riforma si possono ricordare le parole di Ambrosini, perché rappresentano esattamente l'impostazione che si è cercato di seguire in queste pagine: *Noi crediamo che i nuovi procedimenti seguiti nello svolgimento della crisi non violano le norme costituzionali vigenti, ma rappresentano solo una novità, in quanto costituiscono una delle prime applicazioni, naturalmente non ancora perfette, del nuovo ordinamento elettorale e parlamentare, risultante dall'adozione della rappresentanza proporzionale e dalla divisione della Camera in gruppi* (G. AMBROSINI, *La trasformazione del regime parlamentare e del governo di gabinetto*, in *Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia*, - 14 (1922), pt. 1, p. 187-200, part. 188). In generale sulle riforme parlamentari del 1920, G. AMBROSINI, *Partiti e gruppi parlamentari dopo la proporzionale*, Firenze, 1921.

⁷ P. CARETTI, *Il recupero del regolamento prefascista in Assemblea Costituente*, in *I regolamenti parlamentari nei momenti di svolta della storia costituzionale italiana*, cit.; F. BERTOLINI, *Il regolamento della Camera liberale come regolamento dell'Assemblea Costituente*, ivi.

⁸ N. Lupo, *I regolamenti parlamentari nella I Legislatura repubblicana (1948 – 1953)*, in *I regolamenti parlamentari nei momenti di svolta della storia costituzionale italiana*, cit.

novità costituzionali al testo regolamentare con cui il periodo statutario aveva reagito alla compiuta trasformazione in senso proporzionale del sistema e al suffragio universale maschile, senza riuscire a impedire la rivoluzione fascista.

Anche nel periodo repubblicano, la statica fluidità costituzionale è stata accompagnata da importanti movimenti regolamentari⁹: le riforme del 1988 hanno cercato di anticipare la stagione dei referendum elettorali¹⁰; le riforme del 1997 si collocano nel contesto della riforma costituzionale tentata dalla Bicamerale¹¹ e il discorso potrebbe proseguire a lungo.

L'interrogativo che il disegno di legge approvato per la seconda volta in prima deliberazione dal Senato della Repubblica il 13 ottobre 2015 pone ai regolamenti parlamentari riguarda la capacità dell'autonomia normativa delle Camere di cogliere la sfida posta dalla riforma costituzionale.

Secondo le osservazioni che precedono, infatti, potrebbe essere molto più probabile, quanto meno sul piano storico, che i regolamenti acquietino l'ardore della riforma regolamentare con la forza della loro formidabile inerzia (dura dal 1848), piuttosto che svilupparne il contenuto normativo, assecondando e guidando l'evoluzione del sistema.

L'idea, se vogliamo il pregiudizio di queste righe, è che se così fosse, il sistema costituzionale perderebbe una occasione e, soprattutto, i regolamenti parlamentari con la loro inerzia costituirebbero lo strumento di una sorta di controriforma.

Ma nell'interrogativo che si è posto vi è anche un timore, la paura che la riforma costituzionale rappresenti un qualcosa di troppo avanzato rispetto allo spirito dei tempi, che la sua sorte possa essere simile a quella dei regolamenti del 1920 – 22. I regolamenti del 1920 – 22 seppero leggere le forme costituzionali nella loro evoluzione storica talmente bene da poter essere applicati anche all'esperienza repubblicana e sino al 1971, però, nell'immediato, non furono in grado di ostacolare la marcia su Roma e la rivoluzione fascista, non sia in grado di ostacolare le tendenze “oltre_democratiche” del sistema.

Se così fosse, come queste pagine non credono e non vogliono credere, ancora una volta, l'inerzia regolamentare costituirebbe una risorsa del sistema, perché consentirebbe al sistema di non essere travolto dal buio costituzionale che potrebbe cadere se la riforma venisse spregiudicatamente letta in senso oltredemocratico¹².

⁹ V. LIPPOLIS, *Regolamenti parlamentari, forma di governo, innovazione istituzionale : il dibattito all'inizio della XVI legislatura*, in *Il diritto fra interpretazione e storia : liber amicorum in onore di Angel Antonio Cervati*, a cura di Augusto Cerri, Peter Häberle, Ib Martin Jarvad, Paolo Ridola, Djan Schefold, Roma, 2010. - Vol. 3, p. 87-94

¹⁰ G. DE CESARE, *L'attuale sistema parlamentare italiano e le modificazioni tacite della Costituzione*, in Id., *Lezioni sul Parlamento nell'età del disincanto*, Roma, 2011, 15 e ss.

¹¹ V. LIPPOLIS, *Le riforme istituzionali: trent'anni di sterili tentativi parlamentari e di modifiche della legislazione elettorale. dall'articolo di Bettino Craxi su l'avanti del 28 settembre 1979 al discorso programmatico di Matteo Renzi il 24 febbraio 2014*, in www.federalismi.it, 5/2014.

¹² L'espressione “oltre_democratico” vuole richiamare il pensiero di Rosenvallon (P. ROSENVALLON, *Controdemocrazia*, Bologna, 2012). Nel pensiero di questo Autore, se si è ben compreso, la democrazia starebbe subendo un arresto per effetto di movimenti che si pongono chiaramente l'obiettivo di destabilizzarla siccome inadeguata per offrire una compiuta rappresentazione degli interessi di vasti strati

2. La riforma costituzionale può effettivamente superare il bicameralismo paritario senza il concorso dei regolamenti parlamentari?

Le ragioni del bicameralismo paritario in Assemblea costituente si fondavano, per nulla irragionevolmente, sul timore delle degenerazioni autoritarie nel rapporto fra l'esecutivo e il Parlamento favorite dal carisma del premier e dalla debolezza della rappresentanza parlamentare proporzionale¹³.

Di qui, un sistema che si basava su due Camere che avrebbero svolto le stesse funzioni ma che si sarebbero differenziate sia quanto a composizione che a durata.

Il tentativo di riforma elettorale noto come legge Truffa, che non a caso riguardava la sola Camera dei deputati, ha determinato lo scioglimento anticipato anche del Senato come difesa del sistema ad opera del Presidente della Repubblica¹⁴ e di lì a un bicameralismo perfettamente paritario il passo è stato breve¹⁵.

Due camere sostanzialmente eguali, quanto a composizione e attribuzioni, che conducono un gioco politico pressoché identico ma tatticamente differenziato lungo la scia di microscopiche alterazioni nelle maggioranze e nella composizione dei gruppi hanno caratterizzato la storia politica e costituzionale in termini incomprensibili non solo per l'opinione pubblica¹⁶.

Anche quando le due camere hanno trovato la loro non del tutto irrazionale differenziazione per effetto di una legge elettorale particolarmente deprecata¹⁷, non è stato affatto semplice difendere le ragioni di un bicameralismo paritario, poiché la differenziazione fra i due organi della rappresentanza era venuta a dipendere da una diversa proporzionalità.

Il superamento del bicameralismo “inutilmente” (nel senso del marketing) paritario è un bicameralismo “perfetto” (sempre nel senso del marketing e non della teoria costituzionale) in cui:

- la diversa legittimazione delle due Camere serve per rafforzare il rapporto fra i cittadini e i loro rappresentanti;
- il dialogo politico nelle due assemblee segue percorsi diversi e quindi diversa-

della società. L'idea di “oltre_democrazia”, invece, è che per questi movimenti, per i movimenti che rifiutano chiaramente la dialettica parlamentare e cercano canali privilegiati di rappresentazione e identificazione, la questione non sia un rifiuto, ma sia un traguardare l'oltre.

¹³ Vedi, fra gli altri: B. PEZZINI, *La riforma del bicameralismo*, in *Rivista associazione costituzionalisti*, 2/2014, diffusamente sul dialogo in assemblea costituente: A. D'ANDREA, *La riforma del bicameralismo italiano al traino dell'inesistente federalismo ovvero quando il bluff delle parole è smascherato dal niente dei fatti*, in *costituzionalismo.it*, 1/2012, volendo GL. CONTI, *Un'incerta penombra: il futuro del centralismo parlamentare*, in *Le proposte di riforma della Costituzione: atti del Seminario fiorentino del 13 febbraio 2014*, Napoli, 2014.

¹⁴ Sulla vicenda, G. GUARINO, *Lo scioglimento anticipato del Senato*, in *Foro it.*, 1953, VI, 90 e ss.

¹⁵ C. MORTATI, *La riforma del Senato*, in *Rass. Parl.*, 1960, II, 1513.

¹⁶ G.F. PASQUINO, *Cittadini senza scettro: le riforme sbagliate*, Milano, 2015.

¹⁷ G.L. CONTI, *Il principio bicamerale come opportunità e come problema*, in G. BRUNELLI, G. CAZZETTA (ed.), *Dalla costituzione 'inattuata' alla costituzione 'inattuale'?*, Milano, 2013.

mente leggibili da parte dell'opinione pubblica, degli altri poteri dello Stato e degli altri Parlamenti del mondo;

- le due assemblee si differenziano logicamente e ragionevolmente per effetto della loro composizione elettiva e, perciò, della loro struttura.

Ciascuno di questi elementi appare valorizzato dal disegno di legge approvato in prima deliberazione dal Senato il 13 ottobre 2015 e nel quale è evidente il tentativo di giustificare il bicameralismo con una diversa legittimazione delle due assemblee e con diverse funzioni per le stesse¹⁸.

Tuttavia, se è il disegno di legge costituzionale che definisce la composizione delle due Camere e le differenzia, saranno i regolamenti parlamentari a decidere come le due camere eserciteranno le loro funzioni e come le stesse si organizzeranno, di talché i regolamenti parlamentari avranno un ruolo decisivo per il futuro della riforma.

La riforma costituzionale, infatti, lascia inalterato il testo dell'art. 64, primo comma, Cost., per cui ciascuna Camera adotta a maggioranza assoluta il proprio regolamento, e perciò non sembra intaccare l'autonomia normativa della Camere per come la stessa si è sinora sviluppata, anche se forse con riferimento al Senato è possibile sostenere che sia cambiato il fondamento "giacobino" di questa autonomia¹⁹.

Varie disposizioni della novella affidano esplicitamente il completamento del disegno di riforma costituzionale all'autonomia regolamentare, cui spetterà, ad esempio, di:

- individuare in quali casi la partecipazione alle funzioni di governo delle autonomie regionali e locali impedisce a un senatore di far parte degli organi del Senato (art. 5, con riferimento all'inserimento di un comma dopo il primo);
- garantire i diritti delle minoranze, introducendo, alla Camera, lo statuto delle opposizioni (art. 6, con riferimento all'inserimento di un comma dopo il primo nell'art. 64);
- prevedere che i Presidenti dei due rami del Parlamento di intesa fra di loro risolvano eventuali questioni di competenza (art. 10, con riferimento al penultimo comma dell'art. 70);
- stabilire che il Senato possa esercitare attività conoscitiva e formulare proposte alla Camera con riferimento agli affari in corso di esame (art. 10, con riferimento all'ultimo comma dell'art. 70);
- prevedere la discussione e la deliberazione conclusiva sulle proposte di legge di iniziativa popolare (art. 11, primo comma, lett. b);
- regolare le modalità di esame dei disegni di legge (art. 12 con riferimento all'art. 72).

Numerose altre norme della novella hanno bisogno dell'autonomia regolamentare

¹⁸ La ruvida prosa del premier all'indomani della presentazione del disegno di legge governativo ne ha così scandito il contenuto: *La riforma del Senato vede mettere la parola fine a un dibattito trentennale da esperti. E' il superamento del bicameralismo perfetto, basato su quattro paletti: no al voto di fiducia, no al voto sul bilancio, no all'elezione diretta dei senatori, no all'indennità per i senatori.*

¹⁹ Sul fondamento dell'autonomia normativa del Parlamento, G. FLORIDIA, *Il regolamento parlamentare nel sistema delle fonti*, Milano, 1986 e sulla sua crisi, recentemente, M. MIDIRI, *L'incerta sorte dell'autonomia parlamentare*, in Rivista AIC, 1/2014.

Osservatorio sulle fonti

per trovare la loro attuazione, così, a titolo meramente esemplificativo: le modalità di composizione dei gruppi parlamentari (solo alla Camera o anche al Senato?), delle commissioni permanenti (ci possono essere commissioni non permanenti che si esprimono sui disegni di legge?), il potere di inchiesta, etc.

Per questa parte, l'autonomia regolamentare è chiamata a sviluppare il disegno di riforma della Costituzione, vuoi per le parti in cui la riforma vi si affida esplicitamente, vuoi per le parti in cui la riforma invece lascia aperte più alternative.

Tuttavia, la disposizione che, forse, pone il maggior problema alla riforma costituzionale è l'art. 39, ottavo comma, per il quale: *Le disposizioni dei regolamenti parlamentari vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale continuano ad applicarsi, in quanto compatibili, fino alla data di entrata in vigore delle loro modificazioni, adottate secondo i rispettivi ordinamenti dalla Camera dei deputati e dal Senato della Repubblica, conseguenti alla medesima legge costituzionale.*

Questa disposizione consente sia alla Camera che al Senato della Repubblica di continuare ad operare utilizzando i regolamenti in vigore nel momento in cui la novella costituzionale è stata decisa, il che pone la questione che si è cercato di sintetizzare nel titolo di questo saggio: le Camere coglieranno la sfida posta alla loro autonomia regolamentare e modificheranno i propri regolamenti, secondo quanto previsto nella novella, sviluppandone il contenuto normativo e innovativo, o si lasceranno vincere dalla tentazione dell'inerzia?

3. Regolamenti parlamentari e superamento del bicameralismo paritario: la composizione delle Camere

Le due camere, perché la riforma costituzionale raggiunga i suoi obiettivi, devono esprimere due diversi modelli di rappresentanza, ovvero due diversi modi di percezione delle istanze provenienti dalla società, di narrazione e giustificazione delle decisioni pubbliche, garantendo una rappresentazione corretta della società civile, la legittimazione dell'istituzione sia nei confronti degli altri poteri dello Stato che in una chiave di autorevolezza verso gli altri Stati²⁰.

Il superamento del bicameralismo paritario ha bisogno di garantire a ciascuna delle Camere una composizione che sia in grado di comprendere diversi aspetti dei bisogni sociali e delle istanze espresse dalla società, ma anche di giustificare in maniera diversa le scelte pubbliche cui si arriverà attraverso due diverse narrazioni soggettive, l'una calibrata sulle istanze generali del corpo elettorale e l'altra sul dialogo fra le diverse autonomie territoriali, ma anche di offrire due diversi modelli di rappresentazione della società e perciò di legittimazione delle decisioni pubbliche del Parlamento sia nei confronti degli altri poteri dello Stato e dello Stato apparato sia nei confronti delle altre nazioni.

Nella riforma costituzionale, questa sfida è stata risolta in due modi: nel disegno di legge originario, il Senato della Repubblica era composto in maniera da rappresentare:

²⁰ Cfr. G. POWER, *Global Parliamentary Report: The Changing Nature of Parliamentary Representation*, Interparliamentary Union, 2012.

tutti i presidenti delle regioni, i due presidenti delle province autonome; i sindaci di tutti i comuni capoluogo di regione e dei due comuni capoluogo delle province autonome; 2 membri eletti da ciascun consiglio regionale e dai consigli provinciali; 2 membri eletti da un collegio di sindaci costituito in ciascuna regione e, infine, ventuno cittadini nominati dal Capo dallo Stato per sette anni²¹.

In questo schema, al di là delle ragioni politiche che hanno portato ad abbandonarlo – forse con una fretta che non avrebbe retto a una più meditata riflessione –, il Senato delle Autonomie sarebbe divenuto un luogo di sintesi politica sicuramente diverso rispetto alla Camera dei Deputati e nel quale, molto probabilmente, non avrebbero avuto alcun senso né i gruppi parlamentari né le commissioni permanenti per come le stesse sono una conseguenza della articolazione delle Camere in gruppi sin dalla riforma del 1919 – 1920.

La composizione del Senato dipendeva solo per due quinti, arrotondando per comodità, da una elezione in cui i partiti avrebbero potuto giocare un – limitato – ruolo, mentre per i restanti due quinti la legittimazione era data direttamente dal carisma identificativo fra l'eletto e il corpo elettorale (i presidenti delle regioni e i sindaci, cariche che godono entrambe di un plusvalore di legittimazione democratica determinato dalla elezione diretta²²), il quinto restante avrebbe avuto un compito di riequilibrio di eventuali squilibri nella composizione dei quattro quinti precedenti per effetto della ragionevole prudenza del Capo dello Stato.

Nessuno saprà mai come questo sistema avrebbe funzionato, ma sicuramente avrebbe potuto funzionare in maniera diversa rispetto al bicameralismo paritario e costituirne il superamento perché sarebbe stato difficile completare l'organizzazione delle camere per mezzo di gruppi parlamentari e commissioni permanenti senza perdere irrimediabilmente il senso della riforma, per quanto un esito del genere non poteva non dirsi del

²¹ L'art. 2 del disegno di legge 1429, A.S. (XVII Legislatura) presentato dal Presidente del Consiglio e dal ministro per i rapporti con il Parlamento l'8 aprile 2014 stabiliva: *L'articolo 57 della Costituzione è sostituito dal seguente:*

«Art. 57. -- Il Senato delle Autonomie è composto dai Presidenti delle Giunte regionali, dai Presidenti delle Province autonome di Trento e di Bolzano, dai sindaci dei Comuni capoluogo di Regione e di Provincia autonoma, nonché, per ciascuna Regione, da due membri eletti, con voto limitato, dal Consiglio regionale tra i propri componenti e da due sindaci eletti, con voto limitato, da un collegio elettorale costituito dai sindaci della Regione.

La durata del mandato dei senatori coincide con quella degli organi delle istituzioni territoriali nelle quali sono stati eletti.

La legge disciplina il sistema di elezione dei senatori e la loro sostituzione, entro sessanta giorni, in caso di cessazione dalla carica elettiva regionale o locale.

Ventuno cittadini che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario possono essere nominati senatori dal Presidente della Repubblica. Tali membri durano in carica sette anni».

²² Vedi sul concetto di elezione diretta e plusvalore di legittimazione democratica, la relazione di C. MEZZANOTTE, *Referendum e legislazione*, al convegno annuale dell'associazione italiana dei costituzionalisti che si è svolto a Siena il 3 – 4 novembre 1993 sul tema *Democrazia maggioritaria e referendum*.

Osservatorio sulle fonti

tutto scontato²³.

Nel testo approvato in prima deliberazione per la seconda volta, il Senato della Repubblica è composto di cento membri, di cui novantacinque sono eletti dai consigli regionali e dai due consigli delle province autonome. Di questi novantacinque, i consigli delle ventuno autonomie eleggono non meno di due senatori, uno dei quali fra i sindaci del proprio territorio. Il criterio di attribuzione dei seggi fra le regioni è collegato alla popolazione quale risultante dall'ultimo censimento e dovrà essere regolato con una legge approvata da entrambe le Camere²⁴.

Questo procedimento dà vita a un meccanismo non immune da una certa disproporzionalità: se, infatti, si contano i novantacinque seggi disponibili e li si attribuiscono proporzionalmente alle diverse regioni in base alla popolazione residente si ha che la popolazione residente sul territorio nazionale risultante dall'ultimo censimento conta 59.433.744 unità che, diviso per novantacinque, porta a 625.618,36 che è il numero di abitanti necessario per fare un senatore.

Sulla base di questo quoziente, i senatori sarebbero attribuiti dalla tabella che segue:

Piemonte	4.363.916,00	6,98
Valle d'Aosta	126.806,00	0,20
Lombardia	9.704.151,00	15,51
Liguria	1.570.694,00	2,51

²³ Sulle difficoltà di interpretare il disegno di legge 1429 A.S.: P. CIARLO, *Osservazioni a prima lettura sul disegno Renzi-Boschi di revisione costituzionale*, in www.federalismi.it, 9/2014.

²⁴ L'art. 2 del disegno di legge 1429 - B, A.S. (XVII Legislatura) presentato dal Presidente del Consiglio e dal ministro per i rapporti con il Parlamento come approvato il 13 ottobre 2015 stabilisce: *L'articolo 57 della Costituzione è sostituito dal seguente:*

«Art. 57. -- Il Senato della Repubblica è composto da novantacinque senatori rappresentativi delle istituzioni territoriali e da cinque senatori che possono essere nominati dal Presidente della Repubblica.

I Consigli regionali e i Consigli delle Province autonome di Trento e di Bolzano eleggono, con metodo proporzionale, i senatori tra i propri componenti e, nella misura di uno per ciascuno, tra i sindaci dei Comuni dei rispettivi territori.

Nessuna Regione può avere un numero di senatori inferiore a due; ciascuna delle Province autonome di Trento e di Bolzano ne ha due.

La ripartizione dei seggi tra le Regioni si effettua, previa applicazione delle disposizioni del precedente comma, in proporzione alla loro popolazione, quale risulta dall'ultimo censimento generale, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti.

La durata del mandato dei senatori coincide con quella degli organi delle istituzioni territoriali dai quali sono stati eletti, in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione del rinnovo dei medesimi organi, secondo le modalità stabilite dalla legge di cui al sesto comma.

Con legge approvata da entrambe le Camere sono regolate le modalità di attribuzione dei seggi e di elezione dei membri del Senato della Repubblica tra i consiglieri e i sindaci, nonché quelle per la loro sostituzione, in caso di cessazione dalla carica elettiva regionale o locale. I seggi sono attribuiti in ragione dei voti espressi e della composizione di ciascun Consiglio».

Osservatorio sulle fonti

Trentino Alto adige

Trento	1.029.475,00	1,65
Bolzano		
Veneto	4.857.210,00	7,76
Friuli - Venezia Giulia	1.218.985,00	1,95
Emilia Romagna	4.342.135,00	6,94
Toscana	3.672.202,00	5,87
Umbria	884.268,00	1,41
Marche	1.541.319,00	2,46
Lazio	5.502.886,00	8,80
Abruzzo	1.307.309,00	2,09
Molise	313.660,00	0,50
Campania	5.766.810,00	9,22
Puglia	4.052.566,00	6,48
Basilicata	578.036,00	0,92
Calabria	1.959.050,00	3,13
Sicilia	5.002.904,00	8,00
Sardegna	1.639.362,00	2,62
Totale	59.433.744,00	95,00
Numero senatori	95,00	
Abitanti / senatori	625.618,36	

Se si considera che tutte le regioni hanno diritto a non meno di due senatori ciascuna, occorre attribuire due senatori alle regioni che non vi avrebbero diritto in base alla popolazione residente: Valle d'Aosta, Friuli, Umbria, Molise e Basilicata oltre alle due province autonome.

Per attribuire i restanti seggi su base proporzionale, occorre togliere dal numero degli

Osservatorio sulle fonti

abitanti il numero degli abitanti residenti nelle regioni e nelle province cui i senatori sono stati attribuiti indipendentemente dal numero degli abitanti ($59.433.744 - 4.151.230,00 = 55.282.514$) e dividere questo risultato per il numero dei senatori che devono essere attribuiti a queste regioni ($95 - 14 = 81$). Dividendo la popolazione delle regioni cui i senatori spettano su base proporzionale per il numero dei senatori che vengono distribuiti su base proporzionale, si ha il numero di abitanti cui corrisponde un senatore.

Sulla base di questo quoziente, i seggi sarebbero attribuiti come segue:

Piemonte	4.363.916,00	6,39
Valle d'Aosta	126.806,00	2,00
Lombardia	9.704.151,00	14,22
Liguria	1.570.694,00	2,30
Trentino Alto adige		
Trento		2,00
Bolzano	1.029.475,00	2,00
Veneto	4.857.210,00	7,12
Friuli - Venezia Giulia	1.218.985,00	2,00
Emilia Romagna	4.342.135,00	6,36
Toscana	3.672.202,00	5,38
Umbria	884.268,00	2,00
Marche	1.541.319,00	2,26
Lazio	5.502.886,00	8,06
Abruzzo	1.307.309,00	1,92
Molise	313.660,00	2,00
Campania	5.766.810,00	8,45
Puglia	4.052.566,00	5,94
Basilicata	578.036,00	2,00
Calabria	1.959.050,00	2,87

Osservatorio sulle fonti

Sicilia	5.002.904,00	7,33
Sardegna	1.639.362,00	2,40
Totale	59.433.744,00	55.282.514,00
Numero senatori	95,00	81,00
Quoziente	625.618,36	682.500,17

Se si ipotizza che i decimali siano arrotondati secondo il metodo dei più alti resti, che è il più coerente con una logica proporzionale, si ha:

Piemonte	4.363.916,00	7,00
Valle d'Aosta	126.806,00	2,00
Lombardia	9.704.151,00	14,00
Liguria	1.570.694,00	2,00
Trentino Alto adige		
Trento		2,00
Bolzano	1.029.475,00	2,00
Veneto	4.857.210,00	7,00
Friuli - Venezia Giulia	1.218.985,00	2,00
Emilia Romagna	4.342.135,00	6,00
Toscana	3.672.202,00	5,00
Umbria	884.268,00	2,00
Marche	1.541.319,00	2,00
Lazio	5.502.886,00	8,00
Abruzzo	1.307.309,00	2,00
Molise	313.660,00	2,00
Campania	5.766.810,00	9,00

Osservatorio sulle fonti

Puglia	4.052.566,00	6,00
Basilicata	578.036,00	2,00
Calabria	1.959.050,00	3,00
Sicilia	5.002.904,00	7,00
Sardegna	1.639.362,00	3,00
Totale	59.433.744,00	95,00

Il raffronto fra i senatori che sarebbero spettati a ciascuna regione in proporzione alla popolazione residente e i senatori che sono stati attribuiti sulla base del principio per cui ciascuna regione e provincia autonoma ha diritto a non meno di due senatori è nella tabella che segue, nella quale si è anche indicata l'area (destra, sinistra e autonomisti nel senso tradizionale della parola) uscita vittoriosa dall'ultima elezione e la data dell'ultima elezione regionale, dato nient'affatto irrilevante nella logica della riforma:

Piemonte	6,98	7,00	sinistra	2014
Valle d'Aosta	0,20	2,00	auto- nomisti	2013
Lombardia	15,51	14,00	destra	2013
Liguria	2,51	2,00	destra	2015
Trentino Alto adige	1,65			
Trento		2,00	sinistra	2013
	<i>Vedi Trentino Alto Adige</i>			
Bolzano		2,00	auto- nomisti	2013
Veneto	7,76	7,00	destra	2015
Friuli - Venezia Giulia	1,95	2,00	sinistra	2013
Emilia Romagna	6,94	6,00	sinistra	2014
Toscana	5,87	5,00	sinistra	2015
Umbria	1,41	2,00	sinistra	2015
Marche	2,46	2,00	sinistra	2015

Osservatorio sulle fonti

Lazio	8,80	8,00	sinistra	2013
Abruzzo	2,09	2,00	sinistra	2014
Molise	0,50	2,00	sinistra	2013
Campania	9,22	9,00	sinistra	2015
Puglia	6,48	6,00	sinistra	2015
Basilicata	0,92	2,00	sinistra	2013
Calabria	3,13	3,00	sinistra	2014
Sicilia	8,00	7,00	sinistra	2012
Sardegna	2,62	3,00	sinistra	2014
Totale	95,00	95,00		

La regione Lombardia otterrebbe 14 senatori in luogo di 15.51, il Veneto: 7, invece di 7,76, l'Emilia: 6, al posto di 6,94, la Toscana: 5, anziché 5,87, il Lazio: 8, in luogo di 8,80, la Sicilia: 7 contro gli esatti 8 cui avrebbe diritto. Dall'altra parte, le due province autonome ottengono complessivi quattro senatori mentre non arriverebbero a due in base alla popolazione (1,62, il dato numerico), i due senatori del Friuli stanno con 1,95, quelli dell'Umbria con 1.41, al Molise e alla Basilicata ne spetterebbero rispettivamente 0.50 e 0,92.

Il nuovo art. 57, Cost. contiene quindi una significativa disproporzionalità, poiché i cittadini delle regioni minori sono premiati in termini di rappresentanza rispetto ai cittadini delle regioni più popolate.

Se si distribuissero i senatori in gruppi seguendo la stessa logica bipolare che ha guidato le elezioni regionali dopo il 2010, si potrebbero avere, ma si tratta di una ipotesi davvero azzardata e più che frettolosa (si ipotizzano per comodità solo tre gruppi: destra, sinistra e autonomisti), i seguenti gruppi:

Sinistra	68,00
Destra	23,00
Autonomisti	4,00
Totale	95,00

Osservatorio sulle fonti

Si deve anche considerare il dato non irrilevante del periodico rinnovamento del Senato in occasione delle elezioni regionali, che si cerca di evidenziare nella tabella che segue, dove si è fatto il punto, escludendo eventuali scioglimenti anticipati delle singole legislature e indicando anno per anno i senatori che andrebbero a venire sostituiti per area politica di ipotetica designazione:

	2016	2017	2018	2019	2020
Sinistra		7,00	16,00	21,00	24,00
Destra			14,00	0	9,00
Autonomisti			4,00	0	
totale		7,00	34,00	21,00	33,00
		7%	36%	22%	35%

Il dato rilevante che emerge da questa tabella è che il Senato non andrà a rinnovarsi in maniera omogenea di anno in anno ma seguirà la durata delle legislature regionali che sono strutturalmente asincrone.

Le osservazioni numeriche svolte dimostrano la difficoltà di considerare la rappresentanza nel Senato in termini omogenei rispetto alla rappresentanza espressa nella Camera dei Deputati e quindi in base all'appartenenza politica dei singoli senatori²⁵.

L'appartenenza politica è un dato che acquista il proprio significato nel caso in cui la legittimazione sia espressa dal corpo elettorale e la legittimazione espressa dal corpo elettorale non può essere disproporzionale come è nel Senato della Riforma Renzi – Boschi sia per effetto della sovrarappresentazione delle regioni minori, sia per effetto della non omogenea distribuzione nel tempo del rinnovo dell'organo.

Sembra di poter osservare infatti che nel sistema della riforma costituzionale la maggioranza al Senato sia del tutto naturalmente e sul piano politico l'effetto di una casualità non molto dissimile a quella censurata dalla Corte costituzionale nella sentenza 1/2014²⁶, perché la maggioranza dei seggi senatoriali segue le attribuzioni regionali e

²⁵ Sottolinea gli inconvenienti collegati alla distribuzione dei seggi del Senato: E. GIANFRANCESCO, *I numeri del Senato*, in *Rivista telematica dell'Associazione "Gruppo di Pisa"*, - 2014, p. 1-8.

²⁶ Sulla quale, fra i molti: G. AZZARITI, *Ragionevolezza, scopo e valore della legge elettorale. Dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014*, in www.costituzionalismo.it, 2014; R. BIFULCO, *Brevissime considerazioni sul rapporto fra la sentenza della Corte costituzionale 1/2014 e le legislazioni elettorali*, in *Nomos – le attualità del diritto*, 3, 2013; F. BILANCIA, *"Ri-porcellum" e giudicato costituzionale*, in www.costituzionalismo.it, 3, 2013; B. CARAVITA, *La riforma elettorale alla luce della sentenza 1/2014*, in www.federalismi.it, 2014; A. D'ALOIA, *La sentenza n. 1 del 2014 e l'Italicum*, in www.confrontocostituzionali.eu, 2014; F. LANCHESTER, *Dal Porcellum all'Italicum: nuovi collegamenti e nuovi orari ma su vecchi binari*, in *Osservatorio AIC*, 2014; M. MASSA, *Dopo il premio di maggioranza nazionale, quello regionale, simul stabunt simul cadent*, in www.forumcostituzionale.it, 2014; A.

questo effetto è addirittura aggravato dalla disproporzionalità e dall'asincronia che si è cercato di evidenziare.

La riforma costituzionale, ovviamente, non incontra gli stessi limiti di una legge elettorale e ciò che la Costituzione impedisce al legislatore non impedisce negli stessi termini al revisore costituzionale.

Tuttavia, sarebbe davvero strano e irragionevole ipotizzare che dopo che la Corte costituzionale ha dichiarato incostituzionale la legge elettorale perché la stessa attribuiva i premi di maggioranza su base regionale e quindi in maniera ritenuta irragionevole perché la distribuzione di maggioranza e minoranze su base elettorale risultava falsamente rappresentata nell'assemblea, il legislatore della riforma costituzionale ripetesse lo stesso errore: è vero che Corte cost. 1/2014 collega i voti ai seggi sulla base del canone costituzionale di eguaglianza, che non vale per la distribuzione dei seggi alla popolazione, ma è anche vero che ogni disarmonia in materia elettorale merita un severo scrutinio e può essere considerata come non opportuna a priori.

E' molto più ragionevole giustificare il meccanismo di attribuzione dei seggi su base strettamente regionale e non irrazionalmente disproporzionale nella parte in cui privilegia i territori che sarebbero altrimenti pressoché non rappresentati perché il Senato della riforma ha uno scopo completamente diverso rispetto alla Camera dei Deputati, secondo quanto indicato nell'art. 55, Cost.²⁷, perché solo i Deputati rappresentano la nazione e solo la Camera è, per mezzo del rapporto di fiducia, titolare della funzione di indirizzo

MORRONE, *La riforma elettorale dopo la fine del porcellum*, in www.confronticostituzionali.eu; A. PERTICI, *La Corte costituzionale dichiara l'incostituzionalità della legge elettorale, fra attese e sorprese (con qualche indicazione per il legislatore)*, in www.forumcostituzionale.it; G. SCACCIA, *Riflessi ordinamenti dell'annullamento della legge n. 270 del 2005 e riforma della legge elettorale*, in www.forumcostituzionale.it, 2014; N. ZANON, *La seconda giovinezza dell'art. 67 della Costituzione*, in www.forumcostituzionale.it, nonché più diffusamente M. D'AMICO, S. CATALANO, *Prime riflessioni sulla "storica" sentenza 1 del 2014 in materia elettorale*, Milano, 2014.

²⁷ L'art. 1, del disegno di legge 1429 - B, A.S. (XVII Legislatura) presentato dal Presidente del Consiglio e dal ministro per i rapporti con il Parlamento come approvato il 13 ottobre 2015 stabilisce: *L'articolo 55 della Costituzione è sostituito dal seguente:*

«Art. 55. -- Il Parlamento si compone della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Le leggi che stabiliscono le modalità di elezione delle Camere promuovono l'equilibrio tra donne e uomini nella rappresentanza.

Ciascun membro della Camera dei deputati rappresenta la Nazione.

La Camera dei deputati è titolare del rapporto di fiducia con il Governo ed esercita la funzione di indirizzo politico, la funzione legislativa e quella di controllo dell'operato del Governo.

Il Senato della Repubblica rappresenta le istituzioni territoriali ed esercita funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica. Concorre all'esercizio della funzione legislativa nei casi e secondo le modalità stabiliti dalla Costituzione, nonché all'esercizio delle funzioni di raccordo tra lo Stato, gli altri enti costitutivi della Repubblica e l'Unione europea. Partecipa alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea. Valuta le politiche pubbliche e l'attività delle pubbliche amministrazioni e verifica l'impatto delle politiche dell'Unione europea sui territori. Concorre ad esprimere pareri sulle nomine di competenza del Governo nei casi previsti dalla legge e a verificare l'attuazione delle leggi dello Stato.

Il Parlamento si riunisce in seduta comune dei membri delle due Camere nei soli casi stabiliti dalla Costituzione».

politico, mentre il Senato è chiamato a rappresentare le istituzioni territoriali esercitando le funzioni di cui all'art. 55, quinto comma²⁸.

Le osservazioni che si sono svolte permettono di considerare la composizione del Senato come uno dei principali banchi di prova per il superamento del bicameralismo paritario perché le novità che si è cercato di evidenziare possono risultare solo se il Senato si dà un'organizzazione diversa rispetto a quella che potrebbe continuare a mutuare dalla Camera e che ha la propria origine nelle modifiche regolamentari del 1920 – 22, che ebbero lo scopo di adeguare l'organizzazione delle Camere a un modello elettorale in cui il suffragio universale aveva consentito l'ingresso dei partiti politici.

Da una parte, infatti, vi sarà la tentazione di mantenere l'attuale organizzazione del Senato, per gruppi parlamentari e per commissioni permanenti, di mantenere il condizionamento sulla composizione interna del Senato da parte dei partiti politici tradizionalmente intesi.

In questo caso, il disegno di legge costituzionale che muove queste pagine mancherebbe il proprio obiettivo di riforma perché i partiti politici condizionerebbero la composizione del Parlamento in entrambi i rami esattamente negli stessi termini e il bicameralismo sarebbe paritario come lo era prima, per questo profilo, anche se la disproporzionalità e l'asincronia che si sono cercate di evidenziare creerebbero una disarmonia che sarebbe molto difficile da superare dal momento che sarebbe direttamente stabilita dalla Costituzione.

Dall'altra parte, vi è la sfida di costruire un diverso modello di organizzazione interna del Senato che tenga conto del fatto che questo organo è continuo, nel senso che non può essere sciolto²⁹, ma che si rinnova anche di anno in anno seguendo gli umori delle elezioni regionali, e, soprattutto, che questo organo non può seguire una articolazione che trova il proprio presupposto su delle elezioni generali nelle quali la competizione è fra liste che sono la proiezione elettorale dei partiti politici, di talché risulta inevitabile che l'organo si innervi sulla base dell'appartenenza dei singoli eletti ai partiti nelle cui

²⁸ Si deve osservare che l'art. 55 incide sulla nozione di indirizzo politico per come si è sviluppata nella dottrina sin dagli anni trenta e sulla quale: G. DI GASPARE, *Il potere nel diritto pubblico*, Padova, 1992; F. BASSI, *Contributo allo studio delle funzioni dello Stato*, Milano, 1968; E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Milano, 1961; G. BOGNETTI, *La divisione dei poteri oggi*, in *Dir. e soc.*, 2003, 223 e ss.; M. Dogliani, *Indirizzo politico*, Napoli, 1985, per il quale l'indirizzo politico è il luogo in cui si afferma un "potere di parte effettivo in quanto imposto da forze concrete (da frazioni della società) che hanno conquistato la prevalenza sulle altre. La politica per l'attività attraverso cui si determina questo prevalere parziale che realizza la vittoria degli uni la soccombenza degli altri e attraverso cui la parte che ha conquistato il predominio fissa gli obiettivi fondamentali dello Stato e indirizza la sua attività al loro concreto perseguimento" (Dogliani, part. 83). Difatti le funzioni del Senato come disegnate dalla Riforma costituzionale partecipano e condizionano l'esercizio della funzione di indirizzo politico sia pure nei limiti di cui alle attribuzioni che spettano al Senato. Sotto questo aspetto, è interessante osservare che una nozione antica si sta muovendo e che in questo movimento il legislatore della ipotesi di revisione costituzionale cui sono dedicate queste pagine sembra ipotizzare che l'indirizzo politico vada a coincidere con la titolarità del rapporto di fiducia, collegando alla fiducia la rappresentanza generale della nazione.

²⁹ L'art. 24 del disegno di legge 1429 - B, A.S. (XVII Legislatura) modifica l'art. 88 della Costituzione prevedendo che il Capo dello Stato possa disporre unicamente lo scioglimento della Camera dei Deputati.

liste sono stati eletti.

In altre parole, l'art. 39, ottavo comma, del disegno di legge 1429 – B (A.S. XVII Legislatura), che mantiene in vita le norme dei regolamenti parlamentari non incompatibili con la riforma, non ostacola sicuramente un'organizzazione del Senato per gruppi parlamentari, ma questa scelta, la scelta dell'inerzia, sarebbe in contrasto con lo spirito della riforma e non consentirebbe di superare il bicameralismo paritario quanto meno dal punto di vista strutturale.

La sfida riguarda due diversi campi.

Il primo è quello di Presidente, Consiglio di Presidenza, e Giunte.

Il secondo riguarda i gruppi e le commissioni permanenti.

Sul primo aspetto, il Presidente viene eletto a maggioranza assoluta secondo quanto previsto dall'art 4, r.S.³⁰ e non sembra che la nuova articolazione del Senato costituisca un ostacolo con riferimento a questa maggioranza. Semmai il problema riguarda il fatto che se il presidente deve essere *super partes* e alla Presidenza è affidato il delicato compito di garantire la continuità nel funzionamento dell'organo, potrebbe essere opportuno che il presidente sia scelto fra i senatori nominati dal Capo dello Stato che durano in carica sette anni e non sono collegati alla durata della legislatura regionale da cui provengono.

Peraltro, i senatori a vita sono gli unici senatori che svolgono unicamente questo incarico e la presidenza ha sicuramente bisogno di una dedizione tale da impedire lo svolgimento di altre funzioni.

Altrimenti potrebbe essere interessante riflettere sulla durata della carica: il disegno di legge 1429 – B nulla dice sulla durata del presidente del Senato e se la sua durata fosse limitata (un anno, ad esempio) si avrebbe un rinnovo continuo che impedirebbe sia eccessive confidenze con il potere di agenda che caratterizza quest'organo, sia i problemi collegati alla scadenza che si è cercato di evidenziare.

Lo stesso vale per il Consiglio di Presidenza, che viene eletto con le modalità di cui all'art. 5, r.S.³¹, dove la prima considerazione riguarda il numero: se in un Senato di 315

³⁰ L'art. 4, r.S. prevede: *Dopo gli adempimenti previsti negli articoli precedenti, il Senato procede alla elezione del Presidente con votazione a scrutinio segreto. E' eletto chi raggiunge la maggioranza assoluta dei voti dei componenti del Senato. Qualora non si raggiunga questa maggioranza neanche con un secondo scrutinio, si procede, nel giorno successivo, ad una terza votazione nella quale è sufficiente la maggioranza assoluta dei voti dei presenti, computando tra i voti anche le schede bianche. Qualora nella terza votazione nessuno abbia riportato detta maggioranza, il Senato procede nello stesso giorno al ballottaggio fra i due candidati che hanno ottenuto nel precedente scrutinio il maggior numero di voti e viene proclamato eletto quello che consegue la maggioranza, anche se relativa. A parità di voti è eletto o entra in ballottaggio il più anziano di età.*

³¹ L'art. 5, r.S. stabilisce: *1. Eletto il Presidente, nella seduta successiva si procede alla elezione di quattro Vice Presidenti, di tre Questori e di otto Segretari. - 2. Per le votazioni di cui al comma 1, ciascun Senatore scrive sulla propria scheda due nomi per i Vice Presidenti, due per i Questori, quattro per i Segretari. Sono eletti coloro che ottengono il maggior numero di voti. - 2-bis. Al fine di assicurare una più adeguata rappresentatività del Consiglio di Presidenza, i Gruppi parlamentari che non siano in esso rappresentati possono richiedere che si proceda all'elezione di altri Segretari. Su tali richieste delibera il Consiglio di Presidenza. Il numero degli ulteriori Segretari non può essere in ogni caso superiore a due. - 2-ter. Il Presidente stabilisce la data della votazione per l'elezione di cui al comma 2-*

senatori, i membri del Consiglio di Presidenza, incluso il presidente, sono sedici, il presidente, quattro vice presidenti, tre questori e otto segretari, il numero dei membri del Consiglio di Presidenza di un Senato di 100 membri dovrebbe essere un terzo, ipoteticamente, il presidente, due vice presidenti, un questore e tre segretari. La seconda considerazione riguarda le modalità di elezione, perché il voto limitato è senz'altro ragionevole per le stesse considerazioni che si sono appena svolte (un voto numerico prescinde formalmente dall'appartenenza del candidato all'uno o all'altro gruppo parlamentare, perché l'unica cosa che conta è se il candidato ha ottenuto sufficienti voti). La terza considerazione riguarda il fatto che le modalità di svolgimento di eventuali elezioni suppletive nel testo dell'art. 5, r. S. sono destinate a svolgersi ogni volta che il membro del Consiglio di Presidenza decada, il che sarà il meccanismo naturale di rotazione dei membri di quest'organo.

Più complesso è il caso delle due giunte presenti al Senato³² dove, ferma la questione in punto di composizione numerica già posta con riferimento al consiglio di presidenza, la domanda da porsi è se le stesse si rinnovino solo alla scadenza dei loro membri o se invece si debbano rinnovare anche ogni volta che muta il presidente dell'assemblea dalla cui designazione esse dipendono. Nella impostazione che si può argomentare a partire dall'art. 19, secondo comma, r.S.³³, la composizione della giunta delle elezioni e delle autorizzazioni a procedere sembra caratterizzarsi per la inamovibilità dei suoi membri che è giustificata per la necessaria imparzialità cui sono chiamati nello svolgimento delle loro funzioni. Secondo questa impostazione sembrerebbe preferibile un sistema in cui i membri delle giunte sono sostituiti via via che cessano dal loro mandato. Peraltro, si deve osservare che il ruolo della Giunta delle elezioni e delle autorizzazioni a procedere assumerà una notevole rilevanza anche per effetto dell'art. 63, secondo comma, come modificato dall'art. 5 del disegno di legge 1429 – B, che prevede la possibilità per il re-

bis. Nella votazione ciascun Senatore può scrivere sulla scheda un solo nome. Sono eletti coloro che, essendo iscritti ai Gruppi la cui richiesta sia stata accolta dal Consiglio di Presidenza, ottengono il maggior numero dei voti, limitatamente ad uno per Gruppo. - 2-quater. I Segretari che, eletti ai sensi dei commi 2-bis e 2-ter, entrino a far parte di un Gruppo parlamentare diverso da quello al quale appartenevano al momento dell'elezione, decadono dall'incarico. - 3. Nelle elezioni suppletive, quando si debbano coprire uno o due posti, ciascun Senatore scrive sulla propria scheda un nome; quando si debbano coprire più di due posti scrive un numero di nomi pari alla metà dei posti stessi, con arrotondamento per eccesso delle frazioni di unità. Sono eletti coloro che ottengono il maggior numero di voti. - 4. A parità di voti è eletto il più anziano di età.

³² Cfr. P. GAMBALE, *Elezioni di componenti di collegi e riforme del regolamento della Camera dei deputati: primi spunti di riflessione*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2015; Id., *Le giunte per il regolamento nella formazione e nella interpretazione del diritto parlamentare*, in *Il precedente parlamentare tra diritto e politica* (a cura di Nicola Lupo), Bologna, 2013, 163 e ss.; M. CAPUTO, *Giunta per il regolamento*, in *Rass. Parl.*, 3, 2009, 985; sulla giunta per le elezioni e le autorizzazioni, G.F. CIAURRO, M. PACELLI, A.P. TANDA, *Le camere del Parlamento: strutture, funzioni, apparati, regolamenti*, Roma, 1986, part. 55.

³³ L'art. 19, quarto comma, r.S. stabilisce: *I Senatori nominati dal Presidente del Senato a comporre la Giunta non possono rifiutare la nomina, né dare le dimissioni. Il Presidente del Senato può sostituire un componente della Giunta che non possa per gravissimi motivi partecipare, per un periodo prolungato, alle sedute della Giunta stessa.*

golamento del Senato di limitare l'accesso alle cariche negli organi del Senato per effetto della partecipazione agli organi di governo regionale o locale.

Il punto principale, però, come si è detto, riguarda le commissioni permanenti³⁴. Si è detto più volte come nel nostro sistema le commissioni permanenti siano inscindibilmente collegate ai gruppi parlamentari: ciascun gruppo parlamentare entro cinque giorni dalla sua costituzione deve comunicare alla presidenza del Senato i propri rappresentanti nelle singole commissioni (art. 21, primo comma, r.S.).

Le commissioni sono 14, o se si preferisce, data la natura della 14^o Commissione, i cui membri fanno parte delle altre commissioni permanenti, sono 13 più una. Dalla logica numerica e dal principio per il quale ciascun parlamentare deve partecipare a una sola commissione permanente (art. 21, quarto comma, r.S.) si ha che i membri delle commissioni permanenti, nel Senato dei cento senatori, sarebbero un numero compreso fra sette e otto. Questo numero potrebbe essere insufficiente a determinare la rappresentanza delle diverse componenti politiche, soprattutto se si tiene conto del fatto che le commissioni permanenti dovrebbero cambiare la propria composizione a ogni rinnovo delle legislature regionali e che in ciascuna di queste occasioni il presidente dovrebbe esercitare il potere di cui all'art. 21, terzo comma, r.S., che però è previsto con riferimento ai senatori cd. eccedentari³⁵. Questa disposizione, però, esprime un contenuto normativo che potrebbe risolvere anche il caso di cui si discute perché in occasione del rinnovo dei singoli consigli regionali, se fossero costituiti i gruppi parlamentari, i singoli senatori che entrano a far parte del Senato dovrebbero aderire all'uno o all'altro gruppo parlamentare e il Presidente in esito alla loro adesione all'uno o all'altro gruppo parlamentare potrebbe intervenire sulle commissioni permanenti.

Non vi è difficile osservare però che una logica di questo genere tradirebbe il senso della riforma perché i gruppi del Senato potrebbero essere il doppione di quelli della Camera e un doppione sostanzialmente inutile dal momento che la loro composizione numerica sarebbe davvero minima con riferimento alle funzioni che dovrebbero andare a svolgere e sulle quali si dirà più innanzi.

La domanda che ci si può fare allora è se il nuovo Senato abbia davvero bisogno delle commissioni permanenti e alcuni argomenti testuali sembrerebbero spingere a una

³⁴ In generale sulle commissioni permanenti: C. FASONE, *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, Padova, 2012.

³⁵ L'art. 21, terzo comma, r.S. stabilisce: *I Senatori che non risultino assegnati dopo la ripartizione prevista nel primo comma sono distribuiti nelle Commissioni permanenti, sulla base delle proposte dei Gruppi di appartenenza, dal Presidente del Senato, in modo che in ciascuna Commissione sia rispecchiata, per quanto possibile, la proporzione esistente in Assemblea tra tutti i Gruppi parlamentari*. Questa disposizione è stata interpretata dalla giunta del regolamento nel senso che «il Presidente può esercitare il potere derivante dall'articolo 21, comma 3, del Regolamento, con le modalità di cui al punto 3 del presente parere, ogni qualvolta modificazioni intervenute nel numero e nella composizione dei Gruppi parlamentari alterino, attraverso la distribuzione dei "Senatori eccedentari" in ciascuna Commissione, la proporzione esistente in Assemblea tra i Gruppi parlamentari con riferimento alla loro consistenza e ai rapporti tra maggioranza e opposizione». (Parere della Giunta per il Regolamento dell'11 ottobre 2011). Sulla base di questi principi, si prevede che il Presidente possa intervenire, con riferimento ai senatori eccedentari, ogni volta che la loro presenza in una commissione permanente alteri i rapporti fra maggioranza e opposizioni (o minoranze, come si deve iniziare a dire nel caso del Senato).

conclusione negativa, almeno con riferimento alle commissioni permanenti tradizionalmente intese, ovvero nel senso che le stesse hanno sin dalla riforma del 1920 - 22.

In primo luogo, l'art. 12 del disegno di legge 1429 – B, A.S. (XVII Legislatura) modifica l'art. 72, prevedendo:

- al primo comma che tutti i disegni di legge di cui all'art. 70, primo comma presentati a una camera siano esaminati, secondo le norme del suo regolamento, dapprima da una commissione e quindi dalla camera stessa che lo deve approvare articolo per articolo e con votazione finale. Questa disposizione rende al Senato obbligatorio l'esame dei disegni di legge per mezzo di una commissione solo nei casi di cui all'art. 70, primo comma (procedimento legislativo bicamerale), sicché potrebbe non essere impossibile pensare che, al Senato, possa essere costituita un'unica commissione (permanente?) con lo scopo di esaminare i disegni di legge bicamerali;
- al secondo comma che tutti i disegni di legge diversi da quelli di cui all'art. 70, primo comma siano esaminati, alla Camera, dapprima da una commissione e poi dalla Camera stessa. Questa disposizione si riferisce evidentemente solo alla Camera dei Deputati e il fatto che la presenza delle commissioni permanenti sia imposta per la Camera dei Deputati e taciuta per il Senato (dove pare essere imposta solo per le leggi bicamerali ai sensi dell'art. 72, primo comma, come si è appena detto) costituisce un possibile argomento per delineare una struttura interna del Senato innovativa perché la tecnica della revisione è nel senso di caratterizzare il superamento del bicameralismo paritario attraverso l'enunciazione che una determinata prerogativa compete all'una camera e perciò non anche all'altra³⁶;
- al quarto comma, dove si dice che le commissioni permanenti possono, nei casi stabiliti dai regolamenti³⁷, approvare i disegni di legge, specificando che le commissioni “alla Camera dei deputati sono composte in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari. Se le commissioni sono composte in modo da rispecchiare i gruppi parlamentari solo alla Camera si ha che al Senato le commissioni, se ci sono, non devono essere composte in modo da rispecchiare i gruppi parlamentari, perché non ha senso, per le ragioni che si è cercato di evidenziare, prevedere la costituzione dei gruppi parlamentari;
- al sesto comma, dove si dice che è il regolamento del Senato a regolare l'e modalità di esame dei disegni di legge trasmessi dalla Camera ai sensi dell'art. 70.

³⁶ E' la tecnica di 55, terzo comma, come modificato dall'art. 1, nel quale il fatto che ciascun membro della Camera dei Deputati rappresenta la nazione serve per differenziare la Camera dal Senato e qui, evidentemente, l'argomento *a contrario* non può trasformarsi in analogia.

³⁷ Dispiace osservare, e per questo lo si fa in nota, che il plurale "regolamenti", in luogo del singolare "regolamento", che avrebbe molto meglio chiarito come questa procedura sia riservata solo alla Camera dal momento che al Senato, nelle materie di cui all'art. 70, secondo comma, non spetta la votazione finale sui disegni di legge intesa come deliberazione legislativa. Tuttavia non vi è coincidenza fra le materie di cui all'art. 70, primo comma, nelle quali il Senato esercita la funzione di deliberazione legislativa e quelle di cui all'art. 72, quinto comma, nelle quali la Costituzione esclude la possibilità di approvare i disegni di legge in commissione, sicché la disposizione potrebbe non essere priva di senso.

Il fatto che questa disposizione, al contrario di quella di cui al secondo comma, non parli di commissioni fa sì che le stesse al Senato non siano costituzionalmente necessarie, al contrario di quanto accade alla Camera o nel caso in cui il regolamento del Senato possa prevedere una sede deliberante.

Sempre sul piano testuale è possibile richiamare l'art. 82, come modificato dall'art. 20, e che prevede che il Senato possa disporre inchieste su materie di pubblico interesse che riguardano le autonomie territoriali e al secondo comma, per le inchieste parlamentari deliberate dalla Camera, prevede che la commissione di inchiesta sia formata in modo da rispecchiare i gruppi parlamentari.

Sulla base di questi argomenti, si può ragionevolmente escludere che al Senato la riforma costituzionale preveda la costituzione di commissioni permanenti, non tanto perché esclude la loro formazione, quanto piuttosto perché non sembra richiedere la composizione dei gruppi parlamentari e, nel caso in cui i gruppi parlamentari siano costituiti, in ogni caso pare escludere che le commissioni permanenti siano formate in modo da rispecchiare la proporzione fra i diversi gruppi parlamentari.

Le commissioni permanenti, nel momento in cui non sono formate in modo da rispecchiare i gruppi parlamentari e nel momento in cui appare molto ragionevole escludere che i gruppi parlamentari debbano essere formati, non sono, come si è detto, commissioni permanenti nel senso che queste hanno avuto sin dalla riforma del 1920 – 22.

Sono qualcosa che assomiglia molto al sistema degli uffici, come già disegnato dallo Statuto albertino³⁸, quando ogni due mesi i deputati venivano sorteggiati in nove uffici a ciascuno dei quali il Presidente passava i disegni di legge da esaminare e ciascuno dei quali nominava a maggioranza assoluta un commissario con il compito di esaminare quel determinato disegno di legge unitamente ai commissari nominati dagli altri uffici.

Ambrosini osservava che “in ogni ufficio si veniva ad avere un amalgama di deputati delle più svariate tendenze e si riproduceva il carattere unitario ma nello stesso tempo indifferenziato e amorfo delle masse elettorali e dell'assemblea”³⁹ e lo stesso, in realtà, è, per le ragioni che si sono cercate di evidenziare, anche per il Senato.

Tuttavia, mentre all'epoca di Ambrosini, la questione si poneva con la rilevanza della necessità di consentire l'ingresso dei partiti politici nella formazione dell'indirizzo politico ed era una delle chiavi di volta del processo di democratizzazione del sistema, oggi, nel superamento del bicameralismo paritario, la questione si pone con l'urgenza di superare la crisi dei partiti politici e il Senato, in questa chiave di lettura, è, comunque, uno strumento per ovviare a questa crisi consentendo l'emergere di nuove e diverse forme di rappresentazione, percezione e narrazione degli interessi.

Soprattutto, in una chiave funzionale, in cui ciò che conta è l'efficienza del sistema e l'efficienza del sistema deve fare i conti con i tempi dell'art. 70, terzo comma, come modificato dall'art. 10: la Camera trasmette il disegno di legge approvato, il Senato nei

³⁸ Sugli uffici, E. GIANFRANCESCO, *Uffici e commissioni nel diritto parlamentare del periodo statutario*, cit.; F. ROSSI, *Uffici e commissioni parlamentari in età liberale*, in *MinervaWeb: bimestrale della biblioteca Giovanni Spadolini*, 2012, n. 13 e 2013, n. 12.

³⁹ G. AMBROSINI, *La trasformazione del regime parlamentare e del governo di gabinetto*, in *Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia*, cit., part. 190.

dieci giorni successivi deve deliberare se esaminarlo o meno con la maggioranza di un terzo dei suoi componenti e, nei trenta giorni successivi, può deliberare delle proposte di modifica sulle quali si pronuncerà definitivamente la Camera. In questo modello, i momenti cruciali sono due: la decisione di esaminare un disegno di legge, che deve essere istruita in modo da poter trovare la propria maggioranza, e la decisione sugli emendamenti da apportare, che ha un elevato contenuto tecnico.

Entrambi questi momenti potrebbero essere risolti o attraverso una specializzazione dei membri del Senato, ovvero con il loro sorteggio, con una via intermedia nella quale i disegni di legge sono in prima battuta affidati per sorteggio a una commissione che deve predisporre il dossier necessario a una decisione consapevole dell'assemblea, eventualmente suggerendo gli eventuali emendamenti sin da questo momento, e nel caso in cui l'assemblea deliberi di proporre degli emendamenti, sarà la stessa assemblea a delegare il compito di predisporre la minuta di questo documento ai membri che riterrà più qualificati per questo compito.

In ogni caso, il superamento del bicameralismo paritario impone al Senato le modifiche regolamentari necessarie per il superamento del sistema dei gruppi e delle commissioni permanenti, per come lo stesso si è sviluppato sin qui, e potrebbe essere non irragionevole un ritorno allo Statuto, se così si può dire, con una formula oramai abusata in chiave polemica, ma che in questo caso viene spesa in termini positivi.

4. Regolamenti parlamentari e superamento del bicameralismo paritario: i diritti delle minoranze e lo statuto delle opposizioni

Sullo statuto delle opposizioni, si è detto tanto⁴⁰, forse anche troppo.

⁴⁰ Fra gli altri: V. CASAMASSIMA, *Presidente di assemblea parlamentare e statuto dell'opposizione*, in *I presidenti di assemblea parlamentare: riflessioni su un ruolo in trasformazione* (a cura di Eduardo Gianfrancesco, Nicola Lupo e Guido Rivosecchi), Bologna, 2014, 75 e ss.; *Lo statuto dell'opposizione: aggiornamento*, Roma : Camera dei deputati, 2008. - 2 v. - (Materiali di documentazione bibliografica); F. ROSA, *Il Parlamento all'ombra del Governo in due recenti proposte di modifica dei regolamenti parlamentari*, in *Osservatorio sulle fonti*, - 2008, n. 3; M. CAMOLESE, *Lo statuto dell'opposizione nella riforma costituzionale : un'occasione perduta?*, in *La Costituzione riscritta : ombre e luci nella revisione del 2005* (a cura di Barbara Pezzini e Silvio Troilo), Milano, 2006, 75 e ss.; G.G. CARBONI, *Lo statuto dell'opposizione parlamentare alla prova della riforma costituzionale*, in *La garanzia delle opposizioni parlamentari nella democrazia maggioritaria* (a cura di Vincenzo Baldini), Napoli, 2006, 249 e ss.; V. LIPPOLIS, *La regola della maggioranza e lo statuto dell'opposizione*, in *Valori e principi del regime repubblicano* (a cura e per la direzione scientifica di Silvano Labriola), Roma ; Bari, 2006. - Vol. 3: Legalità e garanzie, p. 221 e ss.; G.G. CARBONI, *Alla ricerca di uno statuto per l'opposizione parlamentare*, Torino, 2004; F. RIGANO, *Per lo statuto dell'opposizione*, in *Il politico*, 2004, n. 1, p. 165 e ss.; G. RIVOSECCHI, *Quali rimedi all'inattuazione del "Premier question time"? A proposito di statuto dell'opposizione e giustiziabilità dei regolamenti parlamentari per conflitto di attribuzione*, in *Quaderni costituzionali*, 24 (2004), n. 4, p. 811 e ss.; *Lo statuto dell'opposizione*, Roma : Biblioteca della Camera dei Deputati, 2003. - 2 v. - (Materiali di documentazione bibliografica ; 61); G. GUZZETTA, *La fine della centralità parlamentare e lo statuto dell'opposizione*, in *Come chiudere la transizione: cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano* (a cura di Stefano Ceccanti, Salvatore Vassallo), Bologna, 2003, 301 e ss.; G. RIZZONI, *Un nuovo tentativo di "stabilizzazione dell'opposizione": lo statuto della coalizione parlamentare dell'Ulivo*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti*. - 2003;

La riforma costituzionale impone al Regolamento della Camera di disciplinare questo istituto in chiave organica.

Le attenzioni dedicate allo statuto dell'opposizione (o delle opposizioni, come più propriamente si legge nel disegno di riforma costituzionale A.S. 1429 – B) non ha lasciato molto spazio per una discussione sui diritti delle minoranze parlamentari poiché questa discussione poteva essere considerata assorbita nella discussione più generale sullo statuto delle opposizioni e, nello stesso, tempo, probabilmente, non aveva molto senso di porsi prima della costruzione del Senato in chiave rappresentativa delle autonomie.

La prima questione che si deve affrontare è di carattere lessicale e dà l'impronta a tutte le osservazioni che seguono: l'art. 6, primo comma, lett. a) del disegno di legge costituzionale prevede che dopo il primo comma dell'art. 64, sia introdotto un secondo comma per il quale i regolamenti delle Camere devono garantire i diritti delle minoranze parlamentari (primo periodo) e il regolamento della Camera deve disciplinare lo statuto delle opposizioni (secondo periodo).

Dal raffronto fra il primo e il secondo periodo, si può ricavare che le minoranze parlamentari esistono sia alla Camera che al Senato, mentre l'opposizione esiste solo alla Camera dei Deputati.

Siccome la Camera dei Deputati è titolare del rapporto di fiducia con il governo (art. 55, quarto comma, come modificato dall'art. 1 del disegno di legge), le opposizioni alla Camera dei Deputati sono, secondo l'impostazione tradizionalmente seguita per la costituzione delle commissioni permanenti, composta dai parlamentari che non accordano la fiducia⁴¹.

Il Senato non partecipa al voto di fiducia e, di conseguenza, non conosce opposizioni ma solo minoranze⁴².

Secondo questa disposizione, appare chiaro che l'opposizione esiste solo alla Camera

G. ZAMPAGNI, *Per uno "statuto" dell'opposizione*, in *Queste istituzioni*, 2002, n. 125-126, p. 101 e ss.; M.E. GENNUSA, *Lo "statuto" dell'opposizione*, in *Le istituzioni del federalismo*, - 22 (2001), n. 1, p. 241 e ss.; F. SCIOLA, *Lo statuto dell'opposizione parlamentare nell'ordinamento italiano*, Firenze, 2001; S. LABRIOLA, *Note sullo statuto costituzionale dell'opposizione (in margine ad un recente saggio)*, in *Diritto e società*, - 2000, n. 2, p. 209-237.

⁴¹ V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, 2013, part. 337, dove si ricorda che per prassi consolidata le Commissioni permanenti vengono costituite dopo la formazione del governo, anche ai fini dell'equilibrio nei rapporti fra maggioranza e opposizioni. La precisione degli Autori rammenta anche tre legislature derogatorie: 1976, 1979 e 1992, precisando che ciò è accaduto per effetto dell'accordo unanime dei Gruppi (così le comunicazioni dei Presidenti nelle sedute del 16 giugno 1992, al Senato, e del 12 maggio 1992, alla Camera). Per il caso del 2013, in cui il Presidente del Senato ha affermato esplicitamente di non poter procedere alla costituzione delle Commissioni permanenti sino al momento della votazione sulla fiducia al governo e alla formazione di una maggioranza parlamentare: G. COSMELLI, *La problematica costituzione delle Commissioni permanenti (e bicamerali) nel Parlamento "senza Governo"*, in www.giurcost.org, ma anche: A. MANGIA, cit. ivi.

⁴² Vale la pena osservare che il primo periodo si riferisce ai regolamenti delle Camere, sicché mentre le opposizioni in senso stretto esistono solo alla Camera per effetto della votazione sulla fiducia, le minoranze esistono e sono la stessa cosa sia alla Camera che al Senato.

perché solo la Camera, ai sensi dell'art. 55, quarto comma, è titolare del rapporto di fiducia con il governo, sicché i diritti delle minoranze esistono – sia alla Camera che al Senato – indipendentemente dal rapporto di fiducia e, quindi, non hanno niente a che vedere con l'azione di governo e il programma dello stesso.

Il Regolamento del Senato deve identificare e costruire i diritti delle sue minoranze a prescindere dalla loro opposizione al governo, ma anche dalla partecipazione a un gruppo: se i gruppi, fisiologicamente, servono per ordinare la vita delle Camere in base a una appartenenza politica che rileva in primo luogo per la partecipazione al voto di fiducia, nel momento in cui il Senato perde questa prerogativa, l'esistenza di una minoranza non ha più a che vedere con l'adesione a un gruppo che si caratterizza nel senso politico che si è appena indicato. Il sentiero di questa sfida al bicameralismo paritario è segnato dal legame che vi è nel principio espresso dall'art. 55, terzo comma, per cui solo i Deputati rappresentano la nazione e quello di cui all'art. 67, come modificato dall'art. 8, per cui tutti i membri del Parlamento esercitano le loro funzioni senza vincolo di mandato⁴³.

L'art. 55, terzo comma, individuando la funzione parlamentare, nel solo caso dei deputati, come rappresentanza della nazione, determina la naturale suddivisione della Camera in gruppi parlamentari che sono la proiezione dei partiti politici cui l'art. 48, Cost. affida l'elaborazione dell'indirizzo politico.

L'art. 67 sgancia il libero mandato dalla rappresentanza della nazione, cui era giacobinamente collegato⁴⁴, e lo determina come una conseguenza dello status di membro del Parlamento, cui perciò quella libertà che ha un senso solo se è assunzione di responsabilità.

Rileva però anche l'art. 55, quinto comma che stabilisce: “Il Senato della Repubblica rappresenta le istituzioni territoriali”: la Camera è il luogo della rappresentanza perché ciascun deputato distintamente considerato rappresenta la nazione, il Senato complessivamente considerato rappresenta le autonomie territoriali e i senatori partecipano quindi ai lavori del collegio cui sono stati eletti non in quanto rappresentanti della collettività nazionale ma siccome rappresentativi⁴⁵ di una precisa istituzione territoriale. In questa logica, mentre la Camera conosce una opposizione fondata sulle opinioni e sui voti dei

⁴³ Il nuovo art. 67 parla di membri del Parlamento e questa espressione riecheggia, non senza un certo rumore, la sigla MP con cui nel Regno Unito si identificano collettivamente sia i membri della Camera dei Lord che quelli della Camera dei Comuni.

⁴⁴ Sul libero mandato parlamentare e le sue derivazioni giacobine, N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare*, Milano, 1991, 46 e ss.; G. AZZARITI, *Cittadini, partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto di mandato imperativo?*, in *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*: atti del XXIII Convegno annuale, Alessandria, 17-18 ottobre 2008 / Associazione italiana dei costituzionalisti, Napoli, 2009. - p. 177-238. Sul punto si è soliti rammentare il discorso di Robespierre sul governo rappresentativo (M. DE ROBESPIERRE, *Sul governo rappresentativo*, tr. it. a cura di A. Burgio, Roma, 1995, part. 32 - 33. Il discorso fu pronunciato il 10 maggio 1793), dover si legge “La costituzione deve sforzarsi soprattutto di sottomettere i funzionari pubblici a una pesante responsabilità, ponendoli alle effettive dipendenze, non già degli individui, ma del popolo sovrano. Colui che è indipendente dagli uomini, si renderà ben presto indipendente dai suoi doveri”.

⁴⁵ Il libero mandato unito alla rappresentanza dell'istituzione che lo ha eletto al collegio senatoriale e quindi il combinato disposto fra l'art. 55, quinto comma e l'art. 67 ha determinato la scelta dell'aggettivo rappresentativo per cercare di evidenziare il concetto che si è cercato di accennare nel testo.

singoli deputati perché ciascuno di essi rappresenta la nazione, il Senato conosce le minoranze perché quest'organo rappresenta la repubblica solo nel complesso dei suoi membri ciascuno dei quali è rappresentativo di una diversa identità territoriale e le identità territoriali non possono essere una opposizione ma unicamente una minoranza poiché sarebbe contrario all'idea di unità della Repubblica immaginare che la stessa sia composta di autonomie in lotta le une contro le altre di modo che alcune possano essere considerate vittoriose nella produzione dell'indirizzo politico e altre perdenti.

Le osservazioni che si sono svolte pongono all'interprete del disegno di legge, al suo lettore ancora incapace di immaginare quali saranno gli sviluppi che lo stesso avrà nella vita costituzionale e politica del paese, la sfida del superamento del bicameralismo paritario anche attraverso l'elaborazione di una idea di minoranza indifferente rispetto al voto di fiducia, un'idea di minoranza politica che prescinde dall'appello nominale e dall'espressione palese della volontà del membro del Parlamento che è caratteristica nel procedimento di cui all'art. 94, Cost.

Questo interrogativo può trovare delle risposte (o meglio dei percorsi che potrebbero alludere a possibili risposte) in primo luogo guardando ad alcune disposizioni caratterizzanti il disegno di legge 1429 – B:

- (a) con riferimento al procedimento legislativo, che non dovrebbe tipicamente essere collegato a materie che coinvolgono scelte che fanno parte dell'indirizzo politico⁴⁶ (le materie di cui all'art. 70, primo comma):
 - a. l'art. 72, primo comma, prevede che nelle materie di cui all'art. 70, primo comma, i disegni di legge siano esaminati prima da una commissione e successivamente dalla Camera che li approva articolo per articolo e con votazione finale;
 - b. l'art. 72, quarto comma, stabilisce che le Commissioni (anche⁴⁷) perma-

⁴⁶ Si può osservare, senza alcun intento polemico, ma solo come dimostrazione della tensione del legislatore della riforma costituzionale agli aspetti pratici del gioco politico – costituzionale prescindendo massimamente dalle questioni dogmatiche, che fra le materie di cui all'art. 70, primo comma, nelle quali il Parlamento continua a esercitare collettivamente la funzione legislativa e che, ai sensi dell'art. 55, terzo comma, dovrebbero essere estranee alla funzione di indirizzo politico, ci sono anche le leggi costituzionali e di revisione costituzionale, ovvero una categoria di leggi che, proprio la storia del disegno di legge che è alla base di queste osservazioni, possono essere fortemente influenzate dall'indirizzo politico di maggioranza.

⁴⁷ Si deve osservare la sostanza fortemente enigmatica di quell'anche che si annota: ci possono essere commissioni in sede deliberante non permanenti? Se questo "anche" ha un senso e le disposizioni costituzionali devono essere interpretate in maniera da avere sempre un significato, sembrerebbe voler dire che i regolamenti parlamentari possano stabilire che in determinati casi un disegno di legge possa essere deliberato da una commissione non permanente e quindi stabilita ad hoc, il che apre alla fantasia degli scenari sinora insospettati e dinanzi ai quali è difficile non restare stupiti. Appare di conseguenza molto ragionevole il contrappeso per cui in questi casi il governo, un decimo dei membri della Camera o un quinto dei membri della Commissione (anche) permanente possano chiedere che il disegno di legge torni in aula ovvero "sia discusso e votato dalla Camera stessa oppure che sia sottoposto alla sua approvazione finale con sole dichiarazioni di voto", facendo immaginare che in questi casi sia possibile ricorrere a questa prerogativa anche per ottenere la decisione a data certa sul disegno di legge in trattazione.

- nenti in sede deliberante siano composte in modo da rispecchiare la composizione dei gruppi parlamentari;
- c. l'art. 70, terzo comma, prevede che, al Senato, 1/3 dei Senatori possa chiedere di proseguire approfondendo l'esame dei disegni di legge deliberati dalla Camera e da questa trasmessi⁴⁸;
 - d. l'art. 70, quarto e quinto comma, prevede l'esame obbligatorio delle leggi che danno attuazione alla clausola cd. di supremazia (art. 117, quarto comma) e delle leggi di bilancio (art. 81, quarto comma): anche con riferimento a queste deliberazioni legislative, il compito del Senato è proporre eventuali emendamenti che dovranno essere approvati dall'assemblea e successivamente trasmessi alla camera dell'indirizzo politico, sicché la partita regolamentare sarà nel senso di garantire alle minoranze la possibilità di partecipare all'elaborazione degli emendamenti successivamente votati in assemblea;
 - e. l'art. 73, secondo comma, prevede che 1/3 dei Senatori possa proporre l'azione preventiva di legittimità costituzionale con riferimento alle leggi elettorali;
- (b) con riferimento al potere di inchiesta:
- a. l'art. 82, primo comma, primo periodo, stabilisce che la Camera possa disporre inchieste su materie di pubblico interesse;
 - b. l'art. 82, primo comma, secondo periodo, stabilisce che il Senato possa disporre inchieste su materie di pubblico interesse concernenti le autonomie territoriali⁴⁹;
 - c. l'art. 82, secondo comma, stabilisce che in questi casi entrambe le camere nominano fra i propri componenti una commissione che procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria, precisando che la commissione, alla Camera dei Deputati, "è formata in modo da rispecchiare la proporzione dei vari

⁴⁸ Questa disposizione lascia un ampio spazio all'autonomia regolamentare del Senato: chi prepara le modifiche al testo? Forse la cosa più semplice sarebbe immaginare una richiesta di esame e modifica in cui 1/3 dei senatori può chiedere che il disegno di legge deliberato dalla Camera sia preso in esame proponendo contestualmente gli emendamenti che intende sottoporre all'assemblea. Ma forse la cosa più interessante e ragionevole potrebbe essere ispirata dal sistema degli uffici cui si è più volte accennato e dal suo operare per sorteggi, che parrebbe in grado di rispettare la pari dignità di ciascuna autonomia territoriale, ognuna delle quali ha la stessa probabilità di essere sorteggiata, senza però trovare la controindicazione di collegi pletorici perché composti da non meno di ventuno rappresentanti. Sono molte le alternative possibili e, forse, immaginare che siano costituite commissioni non permanenti ad hoc in parte per designazione del presidente, in parte per deliberazione dell'assemblea, in parte per sorteggio potrebbe non essere assurdo.

⁴⁹ La norma significativamente omette di indicare la maggioranza necessaria per deliberare l'istituzione della Commissione di inchiesta, il che è privo di interesse alla Camera, dove le inchieste parlamentari seguiranno il corso della loro storia e continueranno ad essere deliberate dalla maggioranza parlamentare, ma lascia immaginare che al Senato le inchieste possano essere anche oggetto di una deliberazione di minoranza poiché hanno a che fare con gli interessi delle autonomie territoriali e questi interessi non si lasciano facilmente ingabbiare in uno schema maggioranza / minoranza = opposizione.

gruppi»⁵⁰.

Sulla base di queste considerazioni positive può essere possibile suggerire un filone in grado di orientare i regolamenti parlamentari nell'elaborazione dei concetti di opposizione e minoranze.

Alla Camera, è molto ragionevole ipotizzare che l'opposizione e le maggioranze (o, volendo, la maggioranza e le opposizioni) si formino per effetto del voto – palese e per appello nominale – sulla mozione di fiducia al governo ai sensi dell'art. 94, Cost. e degli artt. 115 e 116, r. C.

Al Senato, le minoranze sembrano caratterizzarsi semplicemente come un numero (tipicamente il terzo dei senatori che può chiedere l'esame di un disegno di legge ovvero sollevare questione di legittimità costituzionale sulla deliberazione legislativa delle norme elettorali), sia perché sembra poter sostenere che la mancata partecipazione del Senato all'attività di indirizzo politico non consenta di parlare di opposizione, sia perché i senatori partecipano siccome rappresentanti di una istituzione territoriale e sarebbe davvero complesso parlare di una maggioranza e di una opposizione con riferimento alle autonomie territoriali considerate per se stesse anziché con riferimento alla comunità nazionale e alla sua divisione per partiti politici.

Può, seguendo lo spunto dell'interesse per le autonomie territoriali che andrà a caratterizzare le inchieste parlamentari del Senato, apparire non irragionevole un sistema che organizzi i subcollegi senatoriali in modo da far sì che le diverse autonomie territoriali vi partecipino raggruppate per genere: il Senato, se deve servire per esercitare le funzioni di raccordo fra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica (art. 55, quarto comma), deve far lavorare insieme i rappresentanti delle diverse istituzioni territoriali, così da consentire alle une di percepire le istanze e gli interessi, ma anche le culture e le identità, di cui sono rappresentative le altre⁵¹.

5. Regolamenti parlamentari e superamento del bicameralismo paritario: le accelerazioni nel procedimento legislativo

L'art. 72, quarto comma, come oggetto di modifica da parte dell'art. 12 affida ai regolamenti il compito di stabilire in quali casi l'esame e l'approvazione dei disegni di legge sia affidato a "Commissioni, anche permanenti, che, alla Camera dei Deputati,

⁵⁰ Anche in questo caso, la composizione della Commissione di inchiesta, probabilmente, deve essere guidata dal fatto che la materia di indagine deve essere di interesse delle diverse autonomie territoriali, sicché ciascuna di esse deve partecipare all'inchiesta, perché ciò che si è deciso sia di interesse delle autonomie territoriali deve diventare effettivamente di interesse delle stesse. Sotto questo punto di viste, la commissione di inchiesta, ma la decisione sarà del regolamento del Senato, dovrebbe essere costruita in modo da essere rappresentativa delle diverse autonomie territoriali e la rappresentatività del pluralismo territoriale nell'esercizio del potere di inchiesta può funzionare anche come strumento di coesione territoriale rendendo di interesse condiviso una problematica che inizialmente è stata sollecitata da una o più autonomie maggiormente attratte da quell'affare.

⁵¹ L'idea è che il lavoro collegiale, al Senato, possa funzionare come la vita militare narrata da Lussu in *Un anno sull'altipiano* (E. LUSSU, op. cit., Parigi, 1938, ma adesso Torino, ult. Ristampa 2014), che consenti agli italiani di conoscersi e comprendersi, osservandosi da vicino.

sono formate in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari”.

Non è chiaro e solo il regolamento del Senato potrà sciogliere il dubbio sul plurale utilizzato dal legislatore nel riferirsi ai regolamenti (e perciò al regolamento di Camera e Senato) anziché al regolamento (ovvero al regolamento della Camera).

Secondo le considerazioni che si è cercato di svolgere, le commissioni permanenti hanno un senso solo alla Camera, al Senato non sembrano poter essere costituiti perché il modello di rappresentanza impostato dagli artt. 1 e 2 del disegno di legge 1429 – B (A.S., XVII Legislatura) appare incompatibile con la suddivisione di questo collegio per gruppi parlamentari.

Tuttavia, a ben vedere e come pure si è accennato, l’esame e la deliberazione sul disegno di legge da parte di una commissione, intesa come collegio di senatori, non è incompatibile con lo schema di cui all’art. 70, terzo e quarto comma, nel quale l’assemblea, su richiesta di un terzo dei senatori, deve deliberare l’esame della deliberazione legislativa trasmessa dalla Camera, ma l’approvazione delle proposte di modificazione (non emendamenti⁵², se si è ben inteso il senso della espressione utilizzata dal disegno di legge) che, approvati dal Senato, saranno trasmessi alla Camera la quale si pronuncerà in via definitiva, potrebbe essere in determinati casi e ipotesi rimessa dal regolamento del Senato a una commissione, che probabilmente in questo caso dovrebbe avere natura non permanente, per le ragioni che si sono svolte più volte.

Se fossero corrette le osservazioni che si sono svolte, la Costituzione consente al regolamento della Camera di prevedere le ipotesi in cui le commissioni permanenti possono operare in sede legislativa (artt. 92- 96, r. C.) e, nello stesso tempo, affida al regolamento del Senato la possibilità di prevedere, dopo la decisione della presa in esame del disegno di legge trasmesso dall’altra camera, la possibilità di comporre le proposte di modificazione a opera di una “commissione” non permanente.

L’art. 72, settimo comma, consente al governo di imporre alla Camera di deliberare entro cinque giorni che un disegno di legge all’esame della stessa sia considerato come essenziale per l’attuazione del programma di governo e sia sottoposto alla pronuncia definitiva della Camera entro settanta giorni dalla richiesta precisando che il “regolamento della Camera stabilisce le modalità e i limiti del procedimento anche con riferimento all’omogeneità del disegno di legge”.

Modalità e limiti del procedimento, in questo caso, sembrano alludere alla necessaria opportunità che la ghigliottina della maggioranza di governo non tagli definitivamente

⁵² Non appare fuor di luogo precisare che l’art. 70, terzo comma parla di proposte di modificazione e non di emendamenti. L’espressione proposte di modificazione è, nel regolamento del Senato, utilizzata dall’art. 18, terzo comma, per indicare il monopolio della Giunta per il regolamento sulle “proposte di modificazione” dei regolamenti parlamentari. Nella proposte di modificazione dei regolamenti parlamentari, l’assemblea non ha alcun potere di emendamento ma ha solo il potere di proporre delle proposte di modifica che successivamente sono trasformate in emendamento puntuale da parte della sapienza della Giunta, che ha fra le sue attribuzioni e prerogative il monopolio della penna regolamentare. Di conseguenza, l’uso di questa espressione da parte del disegno di legge sembra escludere che il Senato possa proporre alla Camera puntuali emendamenti, che lo renderebbero coautore delle scelte di indirizzo politico alla base dello stesso, ma che si debba limitare a suggerire proposte di modificazione nel senso regolamentare appena precisato, sia pure con riferimento a un altro luogo normativo.

la testa all'autonomia parlamentare con riferimento al proprio ordine del giorno, rammentando altri momenti della nostra storia costituzionale.

L'art. 77, sesto comma, stabilisce che il Senato debba deliberare sulla presa in esame dei disegni di legge di conversione dei decreti legge entro trenta giorni dalla loro presentazione alla Camera; che la Camera debba completare l'esame del disegno di legge di conversione entro quaranta giorni dalla sua presentazione; che il Senato abbia dieci giorni dopo la trasmissione del disegno di legge di conversione approvato dall'altro ramo per proporre eventuali proposte di modifica.

Lo schema procedimentale appare diretto a favorire il dialogo informale fra le due assemblee nel farsi del procedimento di conversione, perché la Camera arriva alla prima deliberazione finale sul testo dopo avere saputo se il Senato intenda esaminarlo o meno. Questa conoscenza appare diretta a favorire la formazione di accordi, non tanto sul testo del disegno di legge di conversione che sarà approvato in sede di prima deliberazione, quanto piuttosto sul testo delle proposte di modifiche che dovranno essere deliberate in un tempo brevissimo dal Senato e che potranno consentire all'altra assemblea di migliorare ulteriormente il testo della legge di conversione rispetto a quanto la disciplina imposta dal rapporto di fiducia non avrebbe consentito.

E' evidente che in uno schema politico di questo genere, che inverte la polarità naturale dell'art. 70, terzo comma, i due regolamenti diventano decisivi perché possono favorire o impedire forme di consultazione di quelli che ancora per poco si possono continuare a chiamare i due rami del Parlamento.

6. Conclusioni

I regolamenti parlamentari non possono fare le rivoluzioni.

Possono, però, accompagnarle, magari con il coraggio della moderazione, o trasformarle in promesse e tentativi.

E' esattamente questo che accade con il disegno di legge 1429 – B (A.S. XVII Legislatura), il cui impatto sul sistema costituzionale potrebbe essere ben misero se non trovasse il coraggio dei regolamenti parlamentari ad accompagnarlo.

Un coraggio davvero importante perché riguarda la stessa struttura del Parlamento e la sua suddivisione in maggioranza, minoranze, opposizioni, ma soprattutto la sua articolazione interna, secondo le considerazioni che si è cercato di svolgere.

Un coraggio che potrebbe apparire incoscienza se i regolamenti parlamentari e, soprattutto il regolamento del Senato, sfruttando l'antica dottrina che consente ai regolamenti stessi anche di regolare i rapporti fra le Camere e i diversi soggetti che entrano in relazione con le stessi (gli "altri pubblici poteri"⁵³) andasse a colmare le timide lacune della riforma costituzionale, che se non è stata per nulla avara di disposizioni nel regolare e collocare il Senato all'interno della funzione legislativa, è stata assai più scarna nel definire il ruolo del Senato nell'esercizio delle funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica e l'Unione Europea, ovvero i compiti che il Senato do-

⁵³ V. MICELI, *Principi di diritto parlamentare*, Milano, 1909, part. 1.

Osservatorio sulle fonti

vrà svolgere per valutare le politiche pubbliche e le attività delle pubbliche amministrazioni, o per verificare l'impatto delle politiche dell'Unione europea sui territori e l'attuazione delle leggi dello Stato (art. 55, quinto comma).

Ma questo potrebbe essere chiedere troppo, soprattutto in un saggio che è partito dal timore che la riforma possa mancare i propri obiettivi per effetto della norma transitoria (art. 39, ottavo comma) che consente ai regolamenti parlamentari di non essere riformati.